

健全中国特色多层次社会保障体系

鲁 全

[摘要] 建设多层次社会保障体系是满足人民群众不断增长的民生福祉需求的重要举措。我国的多层次社会保障体系在制度内容和体系结构、内在动力和发展目标、主体关系和适用对象上都需要根据中国式现代化的要求,坚持以人民为中心,体现中国特色。健全中国特色多层次社会保障体系,以提升民生福祉水平、优化体系结构、增加有效供给和实现协同治理为基本着力点,重点发展多层次、多支柱养老保险体系,积极促进多层次医疗保障有序衔接。

[关键词] 多层次; 社会保障; 养老保险; 医疗保障

[中图分类号] C913.7

[文献标识码] A

[文章编号] 0529-1445(2023)10-0020-04

党的二十大报告对健全社会保障体系提出了全面要求,即“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”。^①报告在对养老保险、医疗保障两大核心社会保障制度的描述中,都提及“多层次”的要求;在对社会救助体系的表述中,也提及“分层分类”的要求。因此,加快健全中国特色多层次社会保障体系,既是我国社会保障制度走向成熟定型的重要标志,也是社会保障更好助力实现中国式现代化的关键所在。

中国特色多层次社会保障体系的内涵解析

我国早在20世纪90年代就提出了有关多层次社会保障的构想。1990年12月,党的十三届七中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展十年规划和“八五”计划的建议》中就提出,“实行多层次的社会保险”。经过30多年的实践探索,我国正在逐步走出一条具有中国特色的多层次社会保障道路,集中体现在体系结构、内在动力和主体关系等多个方面。

从制度内容和体系结构上看,我国的多层次

社会保障包含了多个维度的丰富内容。在法定社会保障方面,形成了由社会救助、社会保险和社会福利构成的多层次体系。社会救助面向由贫困人口和不幸者组成的脆弱群体;社会保险用于应对疾病、工伤等社会风险,维持公民最基本的生活水平;社会福利则致力于实现公共服务均等化和社会融合。在上述社会保障项目之外,以社会力量为基础、以捐赠和社会服务为主要形态的慈善事业,以市场机制为基础的各类商业保险产品,以及以用人单位为主要责任主体、以受雇劳动关系为待遇前提的各种机构福利等,共同构成补充保障体系。在各主要社会保障项目内部,也都存在多层次的体系结构。以养老金制度为例,我国已经初步建成了由基本养老保险、职业年金和企业年金、个人养老金和其他商业养老保险共同构成的多层次养老金体系。

从内在动力和发展目标上看,传统的多层次社会保障体系建设思路是通过引入包括家庭、社会和市场等力量在内的多元主体来分担政府责任,以实现制度的长期可持续性,主要是既定总量下的结构优化;而新时代我国的多层次社会保障体系建设是在社会主要矛盾发生变化的背景下,

^① 《习近平著作选读》(第一卷),人民出版社2023年版,第39页。

为了满足人民群众日益增长的社会保障需要而采取的改革方略,是社会主义制度的必然要求,是坚持以人民为中心的发展思想在社会保障领域的具体体现,是中国特色社会保障制度优势的集中体现。在实现这个目标的过程中,既要提升总量,也要优化结构。

从主体关系和适用对象上看,传统的多层次社会保障体系设计主要是针对工业化背景下的城镇受雇劳动者,但在扎实推进共同富裕的目标下,我国的多层次社会保障体系建设自然要面向全体人民,而不能只适用于城镇的受雇劳动者。因此,要积极探索包括农村居民和自雇型劳动者在内的多层次社会保障体系结构。在推进社会治理体系现代化的背景下,我国的多层次社保体系建设既要调动家庭、单位等主体的作用,也要在各主体各司其职的基础上,探索协同合作的新机制。

加快中国特色多层次社会保障体系建设的要点

提升民生福祉水平是健全多层次社会保障体系的根本目标。因此,我国的多层次社会保障体系建设要致力于不断提高保障水平,使得群众的福祉水平与经济发展水平相匹配,实现水涨船高。在此过程中,既要明确民生保障水平的提高是经济发展的目的,是经济高质量发展的集中体现,也要防止出现福利陷阱,合理确定用人单位的社会保险缴纳比例,处理好共建与共享之间的关系。

优化体系结构是健全多层次社会保障体系的关键所在。虽然构建多层次社保体系是全球范围内应对人口老龄化对基本社会保障制度可持续性挑战的基本共识,但各国多层次社保体系的结构却受到各自经济社会环境以及社会保障模式的影

响与制约。我国长期实行国家保障制度,社会保障呈现出基本保障项目水平较高的特征,从而面临着基本保障项目财务的可持续性和补充保障项目缺乏发展空间等问题。有鉴于此,我国的多层次社保体系建设要遵循“渐进改革、分类实施”的基本原则。在确保福利总水平不断提升的同时,优化体系结构和责任分担机制,从而使整个社会保障体系能够可持续发展。

增加有效供给是健全多层次社会保障体系的基本抓手。随着居民需求层次不断提升、收入和消费水平不断提高,有效供给不足成为制约多层次社保体系建立与完善的主要因素。例如,我国商业保险的密度和深度都非常有限,充分竞争的商业保险市场尚未真正建立;高质量的养老服务和托幼服务市场都处于供不应求的状态,从而直接影响老年生活质量和人口结构优化等。因此,要按照供给侧结构性改革的思路,有效增加高质量社会保障服务的供给,建立更加开放和竞争的商业保险市场,引导保险公司创新保险产品,提高保险服务水平;要鼓励和支持企业积极投身公益慈善事业等社会服务领域,开展可持续社会价值创新实践,在创造经济价值的同时,创造更多的社会价值。促进社会组织规范、健康、有序、高质量发展,探索从提供补缺型社会服务向全面提供高质量社会服务转型的路径。

实现协同治理是健全多层次社会保障体系的重要保障。习近平总书记指出:“我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段。”^①多层次社会保障体系建设的本质是调动多方主体和多种资源,必然涉及不同主体之间的职责分工与有效协同。要按照治理能力现代化的要求,在明确政府、家庭以及个人等不同主体责任边界的基础上,建立有效的协同治理机制。例如,要建立多种形式的政府与企业、社会组织合作机制,充分发

^① 习近平:《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,《求是》2022年第8期,第7页。

挥公共资源对社会资源的撬动和引导作用;要建立企业与社会组织在高质量社会服务供给中的合作机制,将企业的创新能力和社会组织的专业能力相结合。政府要探索建立完善的家庭保障支持机制,用人单位要支持员工实现工作和家庭的平衡,从而更加充分地发挥家庭、社区等传统主体的保障功能。此外,还要在行政体制内部建立跨部门、跨层级的协同机制,不断完善我国的多层次社会保障政策体系。

发展多层次、多支柱养老保险体系

党的二十大报告指出:“发展多层次、多支柱养老保险体系。”^①多层次的理论内涵在前文已有论述,多支柱则是指在同一层次上也可以有多种制度。例如,目前的基本养老保险体系就由职工基本养老保险、居民基本养老保险和公职人员基本养老保险构成。

当前,我国多层次养老保险体系建设需要解决三大问题。一是已有模式的适用性问题。世界银行等国际组织在20世纪90年代所提出的多层次养老金体系设计,主要针对工业化背景下的受雇劳动者,并不适用于农民和自雇型劳动者等群体。二是正确处理多层次养老保险体系建设与缩小收入分配差距之间的关系问题。补充层次的养老金制度以个人自愿参加、自愿缴费为基础,从而与个人收入水平及全生命周期资产规划意识与能力有着密切的关系。高收入者缴费能力强,多层次养老金规划较为完整。中低收入者受到收入约束则往往只能参加基本养老保险,缺乏补充层次养老金。由此,必然造成不同收入群体养老金差距不断拉大,不利于实现共同富裕的战略目标。三是多层次体系发展的结构问题。简言之,就是基本养老保险的水平和替代率总体较高,从而对

补充层次的养老金产生了部分挤出效应。通过降低基本养老保险水平为补充保障腾挪出发展空间思路,因有悖福利刚性的原则而不具有可行性。

针对上述问题,我国的多层次养老保险体系需要结合新时代的新要求,拓展思路,做好顶层设计。针对适用性的问题,要打破既有多层次养老金体系设计中的板块式结构,突破传统“三支柱”(基本养老保险、企业/职业年金、个人养老金)之间的边界,形成新的混合式多层次体系。可参考的思路包括:将公共养老金的个人账户部分转化为补充年金,以此实现基本养老保险完全公共养老金化,促进企业年金走向适度普惠。这样也为居民补充年金注入原动力。针对当前就业已经呈现出灵活化、多样化的基本趋势,可以考虑打通第二支柱和第三支柱,即用人单位既可以建立企业年金,也可以资助劳动者参加第三支柱的个人养老金产品。劳动者在流动过程中,如果新单位没有企业年金计划,也可以将积累的企业年金资金转入第三支柱的个人养老金账户等。

关于如何处理多层次养老保险体系与共同富裕之间的关系问题,要为农民和其他低收入群体设计专门的制度。针对农村居民,建议利用实施乡村振兴战略和发展农村集体经济的契机,充分利用土地资源,探索建立土地年金制度,作为补充性质的养老金。所谓土地年金,就是在土地规划和流转的过程中,将土地视为经济活动中的生产要素。其参与生产分配收益中的一部分,可以作为全体土地经营权拥有者的补充年金来源。针对其他中低收入群体,则可以借鉴德国李斯特年金的税收政策,政府通过免税和补贴等方式,鼓励和引导中低收入群体参加补充养老保险,避免养老金收入出现两极分化。

针对多层次养老保险体系的结构性问题,要按照在增加总量的过程中优化结构的基本思路,

^① 《习近平著作选读》(第一卷),人民出版社2023年版,第39页。

把公共养老金水平与老年人基本生活成本而非全口径物价水平或工资水平挂钩。在稳定提高绝对水平的同时,逐步降低替代率,即养老金增幅小于社会平均工资增幅。养老金绝对水平的提高主要依靠补充养老金来实现,主要措施是进一步放开商业保险市场,使得各种类型的商业补充养老保险充分竞争,实现社会整体福利最大化。

促进多层次医疗保障有序衔接

党的二十大报告指出:“促进多层次医疗保障有序衔接。”完整的多层次医疗保障体系应当包括医疗救助、基本医疗保险和各种形态的补充医疗保障项目。当前,我国基本医疗保险制度主要包括城镇职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险,补充医疗保障则包括大病医疗保险、商业健康保险、城市定制式普惠型健康保险(普惠健康保)、互助型医疗保险等。

建设多层次医疗保障制度的基本逻辑是不断减轻个人的医疗费用支出负担,避免家庭灾难性医疗费用支出,并逐步实现从分担医疗费用到联结优质医疗卫生服务资源的升级。具体而言,基本医疗保险制度指向目录内的医疗费用,补充医疗保险制度则首先要解决目录内医疗费用的自付部分,然后是目录外的医疗费用,最后是联结优质的医疗卫生服务资源。

就医疗救助与基本医疗保险的衔接而言,随着现行标准下我国绝对贫困现象的消除和基本医疗保险体系基本实现全覆盖,医疗救助要从针对贫困群体的医疗费用二次报销转变为资助低收入群体参加基本医疗保险。根据现行政策,无论是职工基本医疗保险还是居民基本医疗保险,都需要以参保缴费为前提。这样医疗救助资金便可以用于低收入群体的缴费补贴。

就基本医疗保险与补充医疗保险的衔接而言,要在对基本医疗保险制度进行完善的基础上,

实现两者之间的有效衔接。基本医疗保险应当以报销目录内的医疗总费用为基本指向,按照医疗总费用越高报销比例越高的基本原则,对个人的自付比例进行封顶。要协同推进门诊统筹改革和大病医疗保险制度改革,牢牢坚持基本医疗保险“保基本”的总原则不动摇。对于目录外的医疗费用,以及因医疗总费用较高造成目录内个人自付总额较大的情况,则应当主要由补充医疗保险和商业医疗保险予以支付。

就基本医疗保险与商业医疗保险的衔接而言,要从“三医联动”的视角进行新的顶层设计。商业医疗保险不应仅作为大病医疗保险的承办方,而应当根据供给侧结构性改革的思路,致力于开发对客户有吸引力的新型健康保险产品。可供参考的着力点有:一是提供全生命周期的健康保健服务支持,即从事后的费用报销转变为为客户提供高质量的健康服务,提高客户的生命健康质量。二是联结优质的医疗卫生服务资源。医疗费用的负担只是当前问题的一个方面,另一个重要方面是要提高优质医疗服务资源的可及性。

(本文是北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目“新发展阶段实现全体人民共同富裕的理论内涵和实践创新研究”(项目编号:21LLGLA067)阶段性成果)

[参考文献]

- [1]习近平著作选读(第一卷)(第二卷)[M].北京:人民出版社,2023.
- [2]习近平谈治国理政(第四卷)[M].北京:外文出版社,2022.

(作者简介:鲁全,中国人民大学教授、西藏大学经济与管理学院副院长、中国社会保障学会秘书长)

责任编辑 / 高海涛